

## Umgang mit heterogenen Kundengruppen

*Martina Flick Witzig, Barbara Stoelker Reithaar, Beda Schmidhauser*  
*Institut für Verwaltungs-Management (IVM), ZHAW School of Management and Law,*  
*Bahnhofplatz 12, 8401 Winterthur, Schweiz*

**Der Kunde spielt im Rahmen der Public Management-Literatur eine herausragende Rolle. Gleichwohl bleibt die Auseinandersetzung mit dem Kundenbegriff zumeist vage. Insbesondere wird kaum berücksichtigt, dass die Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung mit einer ausgeprägten Heterogenität in ihrer Kundenstruktur konfrontiert sind. Ziel des Artikels ist es darzulegen, was Kundenorientierung heute für Verwaltungen bedeutet und welche Rolle der Heterogenitätsaspekt dabei spielt. Zudem soll untersucht werden, welche Faktoren einen Einfluss auf den Umgang mit heterogenen Kundengruppen ausüben. Darauf aufbauend werden Empfehlungen abgeleitet.**

**Schlagworte:** Public Management, Kundenorientierung, Heterogenität

### 1 Einleitung

In den letzten Jahren wurden in der öffentlichen Verwaltung vielfach Reformelemente aus dem Bereich des Public Managements eingeführt, die einen erheblichen Einfluss auf die öffentliche Leistungserbringung ausüben können. Entsprechend den Grundsätzen des Public Managements wird erwartet, dass die öffentliche Hand ihre Leistungen möglichst effizient und effektiv sowie mit einer hohen Kundenorientierung erbringt. Eine solche Wirkungs- und Kundenorientierung stellt wesentliche Anforderungen an die Leistungserbringung (Buschor, 1993: 19). Allerdings bleibt die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Kundenbegriff im Bereich des Public Managements zumeist vage. Insbesondere wird in der untersuchten Literatur kaum berücksichtigt, dass die Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung heute mit einer ausgeprägten Heterogenität in ihrer Kundenstruktur konfrontiert sind. Der Ausländeranteil in der Bevölkerung ist ein Aspekt dieser Heterogenität. So gehört die Schweiz neben Luxemburg und Liechtenstein zu den Ländern Europas mit dem höchsten Ausländeranteil in der Bevölkerung. Im Jahr 2013 betrug dieser Anteil in der Schweiz 23,8 Prozent (Bundesamt für Statistik 2014). Weitere Heterogenitätsaspekte sind beispielsweise durch das Alter oder den sozioökonomischen Status der Kunden gegeben. Die mangelnde Berücksichtigung der heterogenen Kundenstruktur in der Literatur erstaunt, da aufgrund von Erfahrungsberichten aus der Praxis zu vermuten ist, dass zahlreiche öffentliche Leistungen, einschliesslich der Art und Weise, wie diese erbracht werden, bei den verschiedenen Kundengruppen unterschiedliche oder allenfalls keine Wirkungen

entfalten. Dies ist sowohl in Bezug auf die angestrebte Wirkungsorientierung als auch in Hinblick auf den verfassungsrechtlich gesicherten Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 8 der Bundesverfassung) als problematisch zu beurteilen.

Ziel des Artikels ist es darzulegen, was Kundenorientierung heute für Verwaltungen bedeutet und welche Rolle der Heterogenitätsaspekt dabei spielt. Zudem soll untersucht werden, welche Faktoren einen Einfluss auf den Umgang mit heterogenen Kundengruppen ausüben. Abschliessend werden Empfehlungen zum Umgang mit den Bedürfnissen heterogener Kundengruppen abgeleitet. Zur Beantwortung der Forschungsfrage wurden sechs Verwaltungsstellen einer Schweizer Grossstadt untersucht. Dabei kamen sowohl Dokumentenanalysen als auch Interviews mit Führungskräften und Mitarbeitenden aus den beteiligten Verwaltungsstellen zum Einsatz.

Der Beitrag ist wie folgt strukturiert: Im folgenden Abschnitt wird zunächst die Rolle der Kundenorientierung in der öffentlichen Verwaltung beleuchtet. Im darauf folgenden dritten Abschnitt werden die Erkenntnisse zum Umgang der Verwaltung mit heterogenen Kundengruppen aus der Literatur sowie aus der eigenen Erhebung präsentiert. Der abschliessende vierte Abschnitt enthält Empfehlungen für öffentliche Verwaltungsstellen.

## **2 Einführende Bemerkungen zur Kundenorientierung in der Verwaltung**

In der Betriebswirtschaft bezeichnet der Begriff „Kunde“ den tatsächlichen oder potenziellen Nachfrager auf Märkten (Gabler, 2004: 1874). Für privatwirtschaftliche Unternehmen ist die Kundenorientierung – also die „Ausrichtung aller marktrelevanten Massnahmen eines Unternehmens an den Bedürfnissen und Problemen der Kunden“ (Gabler, 2004: 1850) – von existenzieller Wichtigkeit, um den Unternehmenserfolg zu sichern. Entsprechend bedeutend ist das Kundenmanagement, das darauf abzielt, die Bedürfnisse der Kunden in den verschiedenen Marktsegmenten zu analysieren und entsprechend abgestimmte Marktkonzepte zu entwickeln (Lück, 2004: 416).

Im Bereich des öffentlichen Rechts existierte der Kundenbegriff (jedenfalls vor Beginn der Public Management-Bewegung) überhaupt nicht. Als Gegenüber des Staates und seiner Ämter fungiert aus rechtswissenschaftlicher Sicht vielmehr der Bürger, der im Verhältnis zum Staat verschiedene Rollen innehat. So kann er je nach Situation Nutzer von öffentlichen Einrichtungen, Adressat belastender Verwaltungsakte, Adressat von Genehmigungen, Adressat von Aufsicht und Überwachung oder auch Empfänger von Hilfeleistungen sein (Schedler und Felix, 2000: 124). In manchen Verwaltungsbereichen ist der Bürger auch Koproduzent der öffentlichen Leistungserbringung, beispielsweise in Form von ehrenamtlichem Engagement in der Schulpflege oder im Wahlbüro. Hinzu kommt seine Rolle als Staatsbürger im engeren Sinne. Als Stimmbürger tritt er gegenüber der Verwaltung als Leistungsbesteller auf (Köppel, 1995: 342).

Folgerichtig verwendete die rechts- und verwaltungswissenschaftlich geprägte Literatur auch nicht den Begriff der Kundenorientierung, sondern der Bürgernähe. Bürgernähe wird dabei als Dienstleistungsorientierung der Verwaltung verstanden, die im Gleichgewicht zu den Werten der rechtsstaatlichen Legalität, der sozialstaatlichen Effektivität und der demokratischen Legitimität stehen sollte (Rinken, 1979: 43). Erst durch die Public Management-Bewegung wurde das Konzept der Kundenorientierung in die öffentliche Verwaltung eingebracht. Hier spielt die Kundenorientierung eine zentrale Rolle, gehört sie doch zu den wichtigsten strategischen Zielen des Ansatzes. Auch Verwaltungen, die nicht nach Public Management-Grundsätzen organisiert sind, haben das Ziel der Kundenorientierung vielfach übernommen. Als Kunde einer Verwaltungseinheit gilt dabei, wer von ihr individuell Leistungen abnimmt oder durch eigene Aktivität die Wirkung einer Leistung verbessert (Schedler und Proeller, 2011: 74).

Die Übertragung des Kundenbegriffs auf das Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung blieb allerdings nicht un widersprochen. So wurde häufig auf die Unterschiede hingewiesen, die zwischen Kunden und privatwirtschaftlichen Unternehmen einerseits sowie zwischen Bürgern und Verwaltung andererseits bestehen. Das privatwirtschaftliche Verhältnis zwischen Kunden und Unternehmen ist durch einen vertraglich vereinbarten Austausch von Waren oder Dienstleistungen gegen Bezahlung geprägt. In der Regel können dabei beide Seiten entscheiden, ob sie mit einem bestimmten Unternehmen bzw. mit einer bestimmten Person ein Geschäft abschliessen wollen. Dagegen fehlt sowohl den Bürgern als auch der Verwaltung in der Regel die Möglichkeit zu entscheiden, ob sie miteinander in Kontakt treten wollen. Die jeweils zuständige Verwaltung hat vielmehr eine Monopolstellung bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen inne, die häufig nicht direkt vom Kunden, sondern aus Steuergeldern finanziert werden. Auch kann die Verwaltung nur eingeschränkt entscheiden, welche Leistungen sie anbieten will (Köppel, 1995: 339). Schliesslich ist das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger häufig nicht durch einen Austausch von Leistungen gegen Geld geprägt. Vielmehr tritt der Bürger der Verwaltung auch, wie oben erwähnt, als Steuerzahler, Adressat sonstiger belastender Verwaltungsakte, Hilfeempfänger oder Koproduzent gegenüber.

Trotz der geschilderten Schwierigkeiten bei der Übertragung des Kundenbegriffs auf die öffentliche Verwaltung lässt sich feststellen, dass seine Verwendung heute weitgehend akzeptiert wird (Bogumil et al., 2007: 11). Die aufgezeigten Probleme dürften jedoch mitverantwortlich dafür sein, dass keine einheitliche Definition von Kundenorientierung in der öffentlichen Verwaltung vorliegt. Ein Teil der Literatur sieht hierin lediglich die Forderung nach einem Perspektivwechsel, der die Verwaltung dazu veranlassen soll, ihr Handeln aus der Sicht des Kunden zu betrachten. Schon dies führe zu einem anderen Umgang mit dem Kunden/Bürger, etwa indem Verfahrensabläufe vereinfacht und beschleunigt werden (Hill 2000: 2). Andere Autoren gehen über diese Minimalanforderung hinaus, indem sie ein

umfassenden Kundenmanagement fordern, das die Bereiche Struktur, Strategie, Potenzial, Kultur, Prozesse und politische Aufträge miteinbezieht (Proeller und Zwahlen, 2003: 6ff.)

Auffällig ist, dass bei der Auseinandersetzung mit der Kundenorientierung vor allem Effizienzgesichtspunkte im Vordergrund stehen, was auch der grundsätzlichen Stossrichtung des Public Managements entspricht. Nur wenige Publikationen setzen sich dagegen mit den heterogenen Bedürfnislagen unterschiedlicher Kundengruppen auseinander (z.B. Köppel, 1995: 343f.). Im folgenden Kapitel werden daher zunächst die wenigen bereits vorhandenen Forschungsergebnisse zum Umgang von Verwaltungen mit heterogenen Kundengruppen präsentiert. Im zweiten Teil des Kapitels werden die Ergebnisse der eigenen Erhebung vorgestellt. Sie resultieren aus sechs teilstrukturierten Interviews mit Führungskräften und Mitarbeitern aus sechs Verwaltungsstellen einer grösseren Schweizer Stadt, die seit einigen Jahren nach den Grundsätzen des Public Managements geführt wird. Ergänzend wurden öffentlich zugängliche Dokumente zu den untersuchten Verwaltungsstellen analysiert. Aufgrund der kleinen Fallzahl an untersuchten Verwaltungsstellen können die Ergebnisse der Erhebung lediglich einen exemplarischen Eindruck vom Umgang mit heterogenen Kundengruppen vermitteln.

### **3 Die Praxis der Kundenorientierung in der Verwaltung**

#### **3.1 Forschungsstand**

Ziel der Literaturrecherche war die Identifikation von Mustern, die Städte auszeichnen, die ihre Verwaltungsleistungen auf heterogene Kundengruppen ausgerichtet haben. Anhand der einschlägigen Literatur lässt sich festhalten, dass in der Regel ein gewisser Problemdruck nötig ist, damit Verwaltungsdienstleistungen auf heterogene Kundengruppen ausgerichtet werden (Walter, 2005). Häufig nehmen Städte mit einem hohen Migrantenanteil eine Vorreiterrolle ein (z.B. Stuttgart, München, Wien). Neben solchen äusseren Faktoren bildet eine bestimmte Haltung der Führungskräfte zur Thematik eine Voraussetzung für Anpassungen des Verwaltungshandelns (Bertelsmann, 2005: 11). Grundsätzlich bedarf es eines Klimas der Offenheit und Wertschätzung. Eine solche Haltung in den Städten und Gemeinden kann auch durch die übergeordneten Ebenen (Kanton bzw. Bundesland oder Bund) beeinflusst werden. So hat sich ab Ende der 1990er in Deutschland die Einsicht durchgesetzt, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Damit wurde implizit anerkannt, dass Integration eine dauerhafte staatliche Aufgabe darstellt, was den Übergang von einer rein reaktiven zu einer gestaltenden Integrationspolitik beförderte.

Als Erfolgsfaktoren für die erfolgreiche Integration heterogener Bevölkerungsgruppen haben sich die folgenden Aspekte herausgestellt (vgl. Filsinger, 2009: 83 mit weiteren Nennungen):

- Integration ist als wechselseitiger Prozess zu verstehen, der auf umfassende gesellschaftliche Teilhabe gerichtet ist und von allen Bevölkerungsgruppen Anstrengungen erfordert.
- Integrationspolitik braucht die Unterstützung von (städtischen) Führungskräften, sie ist „Chefsache“.
- Integration ist als Querschnittsaufgabe mit integriertem Gesamtkonzept zu verankern. Es bedarf einer administrativen Stabsstelle, die für die Konzeptualisierung, Planung und Koordination entsprechender Massnahmen zuständig ist.
- Strategische Steuerung, Monitoring, Evaluation und Controlling sind notwendige Bestandteile der Integrationspolitik.
- Integrationsprogramme sind partizipativ unter Einbezug der betroffenen Bevölkerungsgruppen zu gestalten.
- Programme und Massnahmen sind sozialräumlich zu entwickeln.
- Es bedarf eines kommunalen Netzwerks zur Unterstützung der kommunalen Integrationsprogramme.
- Die interkulturelle Öffnung von kommunalen Institutionen ist voranzutreiben.

### 3.2 Erkenntnisse aus der eigenen Erhebung

In den von uns untersuchten Verwaltungseinheiten hat sich gezeigt, dass über die politische Steuerung so gut wie keine Vorgaben zur Kundenorientierung unter dem Aspekt einer heterogenen Bevölkerungsstruktur gemacht werden. Dies gilt insbesondere für die gesetzlichen Grundlagen, aber auch für die städtischen Vorgaben. Die Kundenorientierung bildet zwar ein prominentes Ziel im Rahmen der Legislatorschwerpunkte und der Steuerungsdokumente im Rahmen des Public Managements, das darin festgehaltene Verständnis von Kundenorientierung ist aber nicht auf die Verwirklichung des Gleichheitsgrundsatzes bzw. den Umgang mit heterogenen Bevölkerungsgruppen ausgerichtet. Als Massnahme zur Verbesserung der Kundenorientierung wird etwa in den Legislatorschwerpunkten die räumliche Zusammenlegung von bislang dezentral angesiedelten Verwaltungsstellen an einem Ort angesprochen. Die bereits verwirklichte Kundenorientierung wird vor allem über den Anteil der Kunden operationalisiert, die sich in Befragungen als zufrieden oder sehr zufrieden mit den erbrachten Leistungen bezeichnen. Einzig das Integrationsleitbild der Stadt und die damit verbundene Verpflichtung für die einzelnen Verwaltungseinheiten, in Zusammenarbeit mit der Fachstelle für Integration konkrete Integrationsmassnahmen zu entwickeln, bilden eine strukturelle Vorgabe zur Berücksichtigung von heterogenen Kundenbedürfnissen.

Trotz des weitgehenden Fehlens von entsprechenden politischen Steuerungsmitteln wird die Kundenorientierung unter Berücksichtigung von Heterogenitätsaspekten in den von uns untersuchten Verwaltungseinheiten aber gut

umgesetzt, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, dass unsere Analyse stark auf Eigendarstellungen der jeweiligen Organisationen beruht. Der fortgeschrittene Umsetzungsstand zeigt sich insbesondere in denjenigen Einheiten, die nicht der Kernverwaltung zuzurechnen sind, beispielsweise beim Sportamt. Hier wird stark darauf geachtet, die Dienstleistungen auf die Bedürfnisse unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen auszurichten. Daraus resultieren beispielsweise Angebote, die auf unterschiedliche Sportbiographien und Bedürfnislagen ausgelegt sind. Die Beispiele reichen von niederschwelligen Angeboten für Jugendliche, die bislang kaum Sport treiben, über Leistungssport für Behinderte bis hin zur Lösungsfindung für Gruppen, die Randsportarten wie beispielsweise Cricket ausüben möchten.

Die Ausrichtung des Medienangebots in der von uns befragten Stadtbibliothek orientiert sich ebenfalls stark an den Kundenbedürfnissen. Dazu wird der Medienbestand regelmässig untersucht und gezielt aufgebaut. Die Differenzierung nach Altersgruppen (Kinder, Jugendliche, Erwachsene) ist Standard. Die Heterogenität innerhalb der Altersgruppen ist jedoch sehr gross. Deshalb wird darüber nachgedacht, zu welchem Zweck (Freizeit, Weiterbildung, etc.) Medien benötigt werden, um das Angebot stärker darauf auszurichten. Das Verständnis von Kundenorientierung hat sich in der Stadtbibliothek deutlich gewandelt. Früher verband man mit dem Begriff eher „Kundenfreundlichkeit“, heute ist es eindeutig die Orientierung an den Bedürfnissen und Wünschen der Kunden. Früher konnte auch stärker die Vorstellung beobachtet werden, Kunden von „guten“ Büchern überzeugen zu müssen. Gegenwärtig steht stärker die Freude am Lesen im Vordergrund.

Die kundenorientierte Haltung ist auch bei Ämtern anzutreffen, die der Eingriffsverwaltung zuzurechnen sind. Dies gilt beispielsweise für das von uns untersuchte Steueramt. Schon seit vielen Jahren existiert ein eigenes Leitbild, in dem sich das Amt als „freundlicher, wirkungsorientierter Dienstleistungsbetrieb“ beschreibt. Die Steuerpflichtigen werden ausdrücklich als Kunden betrachtet. Weiter ist festgehalten, dass sich die Mitarbeitenden in ihrem Verhalten den unterschiedlichen Bedürfnissen anpassen und die Steuerpflichtigen verständlich und umfassend informieren. Seit dem Jahr 2003 hat das Steueramt eine einheitliche Publikumsanlaufstelle, die verschiedenste Dienstleistungen in Zusammenhang mit der Steuererklärung erbringt. Bürger können hier Fragen zur Steuererklärung stellen, Formulare oder Steuer-CDs beziehen. Die Beratungen beziehen sich dabei auf verschiedene Steuerarten, so dass die Bürger nicht mehr verschiedene Abteilungen aufsuchen müssen. Personen mit geringem Einkommen haben darüber hinaus die Möglichkeit, die Steuererklärung von einem Mitarbeitenden des Steueramts ausfüllen zu lassen, sofern sie sich selber dazu ausser Stande fühlen. Auf den Publikumsandrang kann flexibel reagiert werden. Bei geringer Nachfrage nach den Dienstleistungen können sich die Mitarbeitenden ins Backoffice begeben, um dort andere Aufgaben zu erledigen.

Die Stadt verfügt über Kommunikations- und Übersetzungsrichtlinien. Dabei wird vom Grundsatz ausgegangen, dass sich die Stadtverwaltung bemüht, der fremdsprachigen Bevölkerung ihre Botschaften so zu kommunizieren, dass sie verstanden werden. Im Gegenzug wird von der fremdsprachigen Bevölkerung erwartet, dass sie sich selbst darum bemüht, ihre Anliegen verständlich zu machen. Mitarbeitende mit Fremdsprachenkenntnissen können bedingt eingesetzt werden, wenn Verständigungsschwierigkeiten auftreten, ihr Einsatz ist aber in den Richtlinien klar umrissen. Geht ein Gespräch über diesen Rahmen, zeitlich wie inhaltlich, hinaus, müssen interkulturelle Übersetzer eingesetzt werden.

Die Interviews haben zudem gezeigt, dass die Durchsetzung von kundenorientiertem Verwaltungshandeln ein langfristiger Prozess ist, der auch die Organisationskultur tangiert und entsprechende Lernprozesse seitens der Mitarbeitenden nötig macht. So wurde teilweise berichtet, dass manche Mitarbeitenden zunächst Schwierigkeiten hatten, die stärkere Ausrichtung des Verwaltungshandelns an Kundenbedürfnissen mitzutragen. Es brauchte Zeit, bis entsprechende Massnahmen akzeptiert waren und die Mitarbeitenden gelernt hatten, mit der neuen Situation umzugehen. Für eine nachhaltige Änderung der Verwaltungskultur ist das Engagement der Führungskräfte von grosser Bedeutung.

#### 4 Empfehlungen

Die Empfehlungen resultieren weniger aus den Interviews als eher aus der Literatur, da das Heterogenitätsbewusstsein in der Kundenorientierung in der von uns untersuchten Stadt vor allem durch das Engagement der Stadträte und Führungskräfte in den einzelnen Verwaltungseinheiten zu erklären ist. Als Grundlage für die Empfehlungen erscheint uns vielmehr der Ansatz des Gender Mainstreaming (GM) vielversprechend. Ausgangspunkt der hinter GM stehenden Überlegungen ist die Beobachtung, dass die rechtlich verwirklichte Gleichstellung von Männern und Frauen nicht zwangsläufig zu einer faktischen Gleichstellung führt. Das Ziel besteht daher in der Herstellung tatsächlicher „gender equality“, was je nach Autor als „Geschlechtergerechtigkeit, Chancengleichheit, Gleichberechtigung, -behandlung und -stellung“ (Tomic 2011: 31) übersetzt wird. Nach der gebräuchlichen Definition des Europarats (2004: 12) zielt GM auf „the (re)organisation, improvement, development, and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making“.

Der GM-Ansatz weist in Bezug auf das Verständnis von Gleichbehandlung, die Zielsetzung und die Umsetzung Merkmale auf, in vielerlei Hinsicht auch für die unter 3.1 dargestellten Erfolgsfaktoren für eine erfolgreiche Integration heterogener Bevölkerungsgruppen gelten. Diese bestehen vor allem bei den folgenden Punkten:



- GM ist ein Ansatz, der insbesondere in öffentlichen Institutionen Verbreitung gefunden hat (Dreas & Klenk 2004: 255).
- Die Verwirklichung der Chancengleichheit wird als Querschnittsaufgabe konzipiert (Frey & Kuhl 2003: 2). Damit stehen die jeweiligen Organisationen als Ganzes in der Verantwortung, die Aufgabe wird also nicht an einzelne Akteure abgewälzt.
- Die Umsetzung erfolgt Top Down, was den hierarchisch geprägten Strukturen in Verwaltungseinheiten entspricht (Dreas & Klenk 2004: 261).
- GM zielt auf die Veränderung von Strukturen, die bislang der Verwirklichung von Chancengleichheit entgegenstehen (Frey & Kuhl 2003: 9).
- Das Gleichstellungsziel soll in allen Planungs- und Entscheidungsprozessen verankert werden (Europarat 2004: 12).

Aufgrund dieser Parallelen gehen wir davon aus, dass sich die Erfahrungen aus GM-Prozessen auf die hier untersuchte Problematik übertragen lassen. Die Überlegungen dieses Ansatzes sind zwar (nur) auf eine Chancengleichheit in Bezug auf die Kategorie Gender ausgerichtet, sie lassen sich aber durchaus auf andere Kategorien wie Alter oder Herkunft ausweiten. Instrumente des GM können also erweitert werden mit dem Ziel, die Ausrichtung von Verwaltungsleistungen an heterogene Kundenbedürfnisse zu verbessern.

Basierend auf den Erkenntnissen aus den Interviews und in Anlehnung an Doblhofer und Küng (2008: 53ff) sehen wir sechs Handlungsfelder, in denen Heterogenitätsaspekte aufgegriffen werden können:

1. Situationsanalyse – Organisationsanalyse
2. Produkte/Dienstleistungen und Information/Kommunikation
3. Rekrutierung
4. Personalentwicklung
5. Zusammenarbeit
6. Rolle der Führung und der Führungskräfte

#### **4.1 Situationsanalyse – Organisationsanalyse**

Um qualifizierte Gestaltungs- und Veränderungsprozesse in Gang setzen zu können, braucht es fundierte Kenntnisse der Ausgangslage. Diese Grundlagen können mit sozialwissenschaftlichen qualitativen (Interviews) und quantitativen (Befragungen, Datenerhebungen) Methoden erarbeitet werden. Daraus lassen sich Haltungen, Verhalten, Entscheidungs- und Kommunikationsmuster identifizieren und wichtige Fragestellungen ableiten. Welche Daten relevant sind, lässt sich nur im Kontext der Organisationseinheit, die analysiert werden soll, beantworten. Hier braucht es eine unternehmensinterne Diskussion und Definition.



Auf der Grundlage der Ist-Analyse lassen sich Stärken und Schwächen der Organisation in Bezug auf den Umgang mit heterogenen Kundengruppen feststellen. Darauf aufbauend kann der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Situation abgeleitet werden. Diese wiederum bilden die Basis, um Massnahmen und Strategien zu definieren (Kerth et al. 2011; 46f). Sie stellen auch den Bezugsrahmen für ein Controlling dar.

Bei der Entwicklung von Massnahmen sollte aus dem Blickwinkel der Heterogenität eine möglichst breit zusammengesetzte Gruppe von Personen mitwirken, um unterschiedlichen Sichtweisen, Bedürfnissen und Ansprüchen gerecht zu werden.

In einem letzten Schritt werden die erreichten Ziele mit den gesetzten verglichen und bei Abweichungen nötige Korrekturen vorgenommen, um die gesteckten Zielen in einem nächsten Zyklus zu erreichen oder sie so zu verändern, dass sie erreichbar werden. Gleichzeitig kann ein systematisches Controlling aufgebaut werden, um laufend Informationen zu erhalten, welche eine kontinuierliche Steuerung erlauben.

#### **4.2 Produkte / Dienstleistungen und Information / Kommunikation**

Die Analyse der politischen Vorgaben hat gezeigt, dass Heterogenitätsaspekte in den Zielvorgaben nicht abgebildet werden. In diesem Handlungsfeld steht deshalb die Frage im Vordergrund, wie Heterogenitätsaspekte durch Verwaltungsvorgaben in den Produkt- bzw. Leistungsentwicklungsprozess integriert werden können. Dazu gehört unter anderem als zentrales Instrument eine Zielgruppenanalyse (Kerth et al. 2011, 124). Mittels einer solchen Zielgruppenanalyse lässt sich feststellen, welche Erwartungen von den Kunden an die in Anspruch genommenen Leistungen und die Organisation selbst geknüpft werden, wie gross die Zufriedenheit mit der Organisation und ihren Leistungen ist und wie der Zugang sowie die Information zu den Leistungen/Produkten gestaltet sein sollte. Diese Analyseergebnisse erlauben dann die Anpassung oder Neugestaltung von Produkten/Leistungen auf Basis einer besseren Orientierung an den Bedürfnissen und Erwartungen der Zielgruppen. Darüber hinaus kann eine Zielgruppenanalyse auch aufzeigen, wo nicht genutzte Möglichkeiten liegen oder gewisse Zielgruppen gar nicht erreicht werden.

#### **4.3 Rekrutierung**

Der Bereich Rekrutierung kann aus zwei Blickwinkeln betrachtet werden. Auf der einen Seite ist die Rekrutierung von Mitarbeitenden erforderlich, die aus früheren Tätigkeiten eine hohe Kundenorientierung und ein hohes Heterogenitätsbewusstsein mitbringen und die Organisation in diesem Bereich unterstützen und weiterentwickeln. Auf der anderen Seite steht die Rekrutierung von Mitarbeitenden mit

Merkmale, welche die Vielfalt der Merkmale der Leistungsempfänger widerspiegeln: Die Stadtverwaltung soll ein Abbild der Vielfalt der Bevölkerung darstellen. So können beispielsweise die Fremdsprachenkenntnisse von Mitarbeitenden für eine bessere Verständigung eingesetzt werden, sofern die Gesprächsanforderungen nicht so hoch sind, dass professionelle Hilfe durch interkulturelle Übersetzer beigezogen werden muss.

#### 4.4 Personalentwicklung

Durch Personalentwicklung (Aus- und Weiterbildung, Führungskräfteentwicklung) kann ein wesentlicher Beitrag geleistet werden, um die Thematik „Umgang mit Heterogenität“ in der Organisation verbreiten zu können. Ungleichbehandlungen von Kunden durch Organisationen können auf zwei Ebenen stattfinden. Erstens auf der Ebene von Organisationsstrukturen wie zum Beispiel der Wahl von Kommunikationskanälen und –sprachen, den Öffnungszeiten, der zur Verfügung gestellten Informationen. Zweitens auf der Ebene der Organisationsmitglieder in der alltäglichen Interaktion und Kommunikation. Der Umgang mit Heterogenitätsaspekten ist stark von den Haltungen, Vorstellungen und Meinungen der einzelnen Mitarbeitenden abhängig. Zuschreibungen und Stereotypen erlauben vor allem in komplexen Situationen mit starkem Entscheidungsdruck eine schnelle Orientierung und eine Reduktion der Komplexität (Riegraf, 2008: 401f.). Um Ungleichbehandlungen und Diskriminierungen aufgrund solcher Zuschreibungen und Stereotypen abzubauen, braucht es tiefgreifende Reflexionsprozesse und grundlegende Veränderungen von Routinen, Annahmen und Verhaltensweisen. Veränderungen in diesen Bereichen brauchen daher viel Zeit und Unterstützung, um neue Verhaltensweisen zu internalisieren. „Weil Organisationen auf „geglaubte“, internalisierte und routinisierte „mental maps“ angewiesen sind, müssen tief verankerte und lange Zeit eingeübte und erfolgreiche Orientierungssysteme erst nachhaltig entwertet und durch neue, überzeugende Orientierungsangebote ersetzt werden“ (Riegraf, 2008: 404). Deshalb reichen hier Weiterbildungen im Sinne einer Wissensvermittlung nicht aus, da diese meist nicht auf die Ebene des Verhaltens ausgerichtet sind und der Transfer des Gelernten in die tägliche Arbeitssituation oft nicht gelingt. „Ein Gender-Training z.B., das die Mitarbeiter/innen zwar für Gender-Konstruktionen sensibilisiert, anschliessend den Transfer in die eigene fachliche Arbeit nicht mehr begleitet und unterstützt, führt ausnahmslos zu dem Eindruck „Zeit verschwendet“ zu haben“ (Schambach und von Barga, 2004: 288). Gezielte Einzel- und Gruppencoachings stellen eine Möglichkeit dar, um über die eigenen Bilder und Annahmen zu reflektieren und neue Handlungsmuster zu entwickeln.

#### **4.5 Zusammenarbeit**

Durch die Zusammenarbeit mit Organisationen, welche Personen mit unterschiedlichen Heterogenitätsmerkmalen vertreten, können Verwaltungseinheiten deren spezifisches Wissen nutzen und sie eventuell in die Erstellung von Produkten/Leistungen integrieren. In der von uns untersuchten Stadt übernimmt unter anderem ein Ausländer/innen-Beirat eine solche Funktion. Darüber hinaus arbeitet die Stadtbibliothek mit Kulturvereinen zusammen.

Die Kooperation zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten kann ausserdem dazu führen, gezielter auf unterschiedliche Ansprüche von Kunden eingehen zu können. Oft kann durch eine enge Kooperation auch verhindert werden, dass Bürger an Schnittstellen „verloren gehen“. Exemplarisch kann dies am Beispiel der Frühförderung gezeigt werden, wo durch eine engmaschige Betreuung und klare Regeln, wie der Übergang gestaltet werden muss und wer die Verantwortung trägt, sichergestellt wird, dass Kleinkinder und ihre Eltern eine durchgehende Begleitung von der Geburt bis zum Eintritt in den Kindergarten erhalten.

#### **4.6 Rolle der Führung und der Führungskräfte**

Aus den Interviews und der Literatur geht klar hervor, dass der Führung, sowohl auf politischer als auch auf Verwaltungsebene, eine zentrale Rolle zukommt. Durch sie wird das Thema „Umgang mit Heterogenitätsaspekten“ angestossen und ein Prozess in Gang gesetzt. Bei ihr liegt auch die Aufgabe, sich regelmässig über den Stand eines Projektes oder einer Initiative zu informieren und sicherzustellen, dass die angestrebten Ziele erreicht werden. Grundsätzlich liegt die Themenführerschaft damit bei der Führung. Sie entscheidet darüber, welche Ressourcen – finanziell, personell und zeitlich – zur Verfügung stehen, um das Thema weiterzuentwickeln. In grossen Organisationen kann es zudem sinnvoll sein, eine Stelle zu bezeichnen, die im Sinne eines Kompetenzzentrums Informationen entwickelt und verbreitet, andere Verwaltungsstellen bei der Umsetzung unterstützt und für eine breite Vernetzung sorgt.

Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang auch, dass die Führung über ein gemeinsames Verständnis vom Umgang mit Heterogenitätsaspekten verfügt und dieses mittels Leitbildern, Führungsgrundsätzen und Strategien nach aussen klar kommuniziert. Diese formalen Mittel müssen sich aber zwingend in einem darauf bezogenen Verhalten widerspiegeln, um nicht leere Floskeln zu bleiben.

## 5 Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Public Management-Literatur der Kundenorientierung zwar einen hohen Stellenwert einräumt, dass aber bislang eine Auseinandersetzung mit diesem Begriff unter dem Gesichtspunkt der Bedürfnisse heterogener Kundengruppen kaum stattgefunden hat. Dies spiegelt sich auch in den Vorgaben der von uns untersuchten Stadt wider. Massnahmen zur verbesserten Kundenorientierung werden zwar in den Legislatorschwerpunkten definiert, der Heterogenitätsaspekt spielt dabei aber keine Rolle. Gleichwohl berücksichtigen die von uns untersuchten Verwaltungseinheiten die unterschiedlichen Bedürfnisse ihrer Kunden weitgehend. Dies mag zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass das Ziel der Kundenorientierung aufgrund der relativ frühen Einführung von Public Management schon lange verfolgt wird. Wird dieses Ziel ernst genommen, so müssen auch die Bedürfnisse unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden. Die von uns formulierten Empfehlungen können eine Hilfestellung für Verwaltungseinheiten darstellen, die sich dieser Herausforderung stellen wollen. Allerdings darf dabei nicht vergessen werden, dass die Ausrichtung des Verwaltungshandelns an den Bedürfnissen heterogener Kundengruppen einen Kulturwandel voraussetzt, der viel Zeit in Anspruch nimmt und bei dem ein entsprechendes Engagement der Führungskräfte von herausragender Bedeutung ist.

### Résumé

Le client joue un rôle primordial dans le cadre de la littérature traitant de la gestion du public. Toutefois, l'approche du concept de clientèle reste le plus souvent vague. En particulier, l'on tient à peine compte du fait que les employés des administrations publiques sont confrontés à une hétérogénéité marquée dans la structure de leur clientèle. L'objectif de l'article est d'exposer ce que signifie à l'heure actuelle l'orientation sur la clientèle pour les administrations et le rôle que joue ici l'aspect de l'hétérogénéité. En outre nous étudions les facteurs qui influent sur les relations avec des groupes de clients hétérogènes. C'est ce qui permet d'émettre des recommandations.

**Mots-Clé :** Gestion du public, orientation sur la clientèle, hétérogénéité.

### Abstract

In the literature on public management, the customer plays a prominent role. At the same time, however, the term „customer“ is treated with a certain amount of vagueness. In particular, little attention is paid to the fact that employees in public offices are confronted with a pronounced heterogeneity in the customer structure they have to deal with. The aim of the article is to describe what customer orientation means in public management today, and the role that the aspect of heterogeneity plays in this respect. In addition, an analysis is made of the factors which have an influence on the treatment of heterogeneous customer groups. Recommendations are then derived from the relevant findings.

**Keywords:** public management, customer orientation, heterogeneity

## Literatur

- Bertelsmann Stiftung / Bundesministerium des Inneren (Hrsg., 2005). Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik. Kurzversion. URL: [http://www.integration.sg.ch/home/publikationen/\\_jcr\\_content/Par/downloadlist\\_1/DownloadListPar/download\\_2.ocFile/integration\\_ist\\_kein\\_zufall.pdf](http://www.integration.sg.ch/home/publikationen/_jcr_content/Par/downloadlist_1/DownloadListPar/download_2.ocFile/integration_ist_kein_zufall.pdf) [26.10.2015].
- Bogumil, J./Holtkamp, L./Kißler, L. (2007). Kundenorientierung – Eine Erfolgsgeschichte fortsetzen. In: Bogumil, J./Holtkamp, L./Kißler, L./Kuhlmann, S./Reichard, Ch./Schneider, K./Wollmann, H. (Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell, S. 11–16. Berlin: Edition Sigma.
- Bundesamt für Statistik (2014). Bevölkerung – Die wichtigsten Zahlen. URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/01/key.html> [03.09.2014].
- Buschor, E. (1993). Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Referat an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer, Zürich, 1. Juli 1993. Zürich.
- Doblhofer, D./Küng, Z. (2008). Gender Mainstreaming. Gleichstellungsmanagement als Erfolgsfaktor – das Praxisbuch. Heidelberg: Springer.
- Dreas, S./Klenk, T. (2004): Wie kommt Gender Mainstreaming in die Organisation? Implementationsbedingungen für GM in unterschiedlichen Organisationstypen. In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis 27(3), 255–270.
- Europarat (2004): Gender Mainstreaming. Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices. URL: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality-/03themes/gender-mainstreaming/EG\\_S\\_MS\\_98\\_2\\_rev\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality-/03themes/gender-mainstreaming/EG_S_MS_98_2_rev_en.pdf) [26.10.2015].
- Filsinger, D. (2009). Die Entwicklung kommunaler Integrationspolitiken. In: Mund, P./ Theobald, B. (Hrsg.): Kommunale Integration von Menschen mit Migrationshintergrund – ein Handbuch, S. 74–92. Berlin: Dt. Verein für Öffentliche und Private Fürsorge.
- Frey, Regina / Kuhl, Mara, 2003: Wohin mit Gender Mainstreaming ? Zum Für und Wider einer geschlechterpolitischen Strategie. URL: [http://www.fu-belin.de/sites/gpo/pol\\_sys/gleichstellung/Wohin\\_mit\\_Gender\\_Mainstreaming\\_/freykuhl.pdf](http://www.fu-belin.de/sites/gpo/pol_sys/gleichstellung/Wohin_mit_Gender_Mainstreaming_/freykuhl.pdf) [26.10.2015].
- Gabler (2004). Wirtschaftslexikon. Wiesbaden.
- Hill, H. (2000). Bürgerorientierung als Eckpfeiler der Staatsmodernisierung. Festvortrag anlässlich der Preisverleihung zum Wettbewerb „Innovative Verwaltung 2000“ am 9. Oktober 2000 in München. URL: [www.dhv-speyer.de/hill/Publikationen/Bürgerorientierung.pdf](http://www.dhv-speyer.de/hill/Publikationen/Bürgerorientierung.pdf) [29.02.2012].
- Kerth, K./Asum, H./Stich, V. (2011). Die besten Strategietools aus der Praxis. Welche Werkzeuge brauche ich wann? Wie wende ich sie an? Wo liegen die Grenzen? München: Hanser.
- Köppel, R. (1995). NPM: Kundinnen- und Bürgerorientierung von Verwaltungen. In: Hablützel, P./ Haldemann, Th./Schelder, K./ Schwaar, K. (Hrsg.): Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, S. 339–356. Bern: Haupt.
- Lück, W. (Hrsg., 2004). Lexikon der Betriebswirtschaftslehre. München: Oldenbourg.
- Proeller, I./Zwahlen, Th. (2003). Kundenmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Zürich : Mummert Consulting AG. URL: [https://www.alexandria.unisg.ch/Publikationen-/Person/P/Isabella\\_Proeller/13250](https://www.alexandria.unisg.ch/Publikationen-/Person/P/Isabella_Proeller/13250) [26.10.2015].

Riegraf, B. (2008). Geschlecht und Differenz in Organisationen : Von Gleichstellungspolitik und erfolgreichem Organisationslernen. In: WSI-Mitteilungen 7/2008, 400–406.

Rinken, A. (1979). Aufgaben der Verwaltung – Ziele des Verwaltungshandelns im Hinblick auf den Umgang mit dem Bürger. In: Hoffmann-Riem, W. (Hrsg.): Bürgernahe Verwaltung? Analysen zum Verhältnis von Bürger und Verwaltung. Neuwied: Luchterhand, S. 23–69.

Schambach, G./von Bagen, H. (2004). Gender Mainstreaming als Organisationsveränderungsprozess – Instrumente zur Umsetzung von Gender Mainstreaming. In: Meuser, M./Neusüß, C. (Hrsg.): Gender Mainstreaming. Konzepte – Handlungsfelder – Instrumente, S. 274–290. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Schedler, K./Felix, J. (2000). Veränderung dank neuer Legitimation. Kundenorientierung als Grundlage für eine neue Sinnhaftigkeit der Verwaltung. In: Belz, Ch./Bieger, Th. (Hrsg.): Dienstleistungskompetenz und innovative Geschäftsmodelle, S. 124–142. St. Gallen: THEXIS.

Schedler, K./Proeller, I. (2011). New Public Management. Bern: Haupt.

Tomic, Marina, 2011: Gender Mainstreaming in der EU. Wiesbaden: VS Verlag.

Walther, C. (2005). Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik – Präsentation des Wettbewerbs. URL: <http://www.eundc.de/pdf/37003.pdf> [26.10.2015].